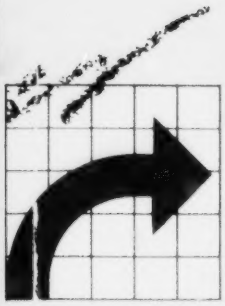
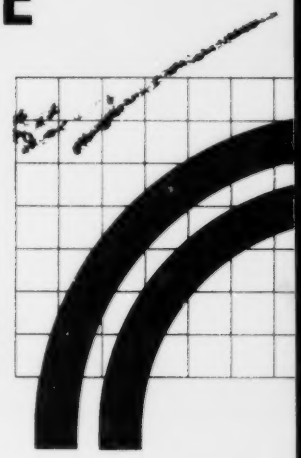
ÉTUDES ET
RECHERCHES
EN TRANSPORTS



LA DÉRÉGLEMENTATION DU CAMIONNAGE AU QUÉBEC UN AN APRÈS: DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE



GILLES GONTHIER

SOCIO-ÉCONOMIE
DES TRANSPORTS

Québec

LA DÉRÉGLEMENTATION DU CAMIONNAGE

AU QUÉBEC

UN AN APRÈS: DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

MAI 1989

90-02829/

Dépôt légal, 2e trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-19835-2

Gouvernement du Québec
Ministère des Transports

FICHE ANALYTIQUE DE RAPPORT

Titre et sous-titre du rapport
LA DÉRÉGLEMENTATION DU CAMIONNAGE AU QUÉBEC

UN AN APRÈS: DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

N° du rapport Transports Québec
RTQ-89-09

Rapport d'étape ☐ Rapport final ☒ — An / Mois / Jour

N° du contrat

Auteur(s) du rapport
Gilles Gonthier

Date du début d'étude — Date de fin d'étude

Coût de l'étude

Étude ou recherche réalisée par (nom et adresse de l'organisme)
Direction du transport routier des marchandises
700, boul. Saint-Cyrille Est (22e)
Québec (Québec)
G1R 5H1

Étude ou recherche financée par (nom et adresse de l'organisme)
Ministère des Transports du Québec
700, boul. Saint-Cyrille Est
Québec (Québec)
G1R 5H1

But de l'étude, recherche et renseignements supplémentaires
Cette première étude à propos de la déréglementation du camionnage au Québec vise à présenter dans un seul document les fondements théoriques du cadre législatif actuel et l'origine des choix qui ont été retenus en regard des premiers effets de leur mise en application.

Résumé du rapport

La réforme des règles économiques du camionnage au Québec, communément identifiée par la déréglementation du camionnage, suscite bien des inquiétudes à savoir si l'industrie va pouvoir s'adapter à la nouvelle concurrence. Après un an de mise en oeuvre, un portrait sommaire est brossé afin de dégager les tendances observées jusqu'à présent du côté de l'offre de camionnage.

La majorité des éléments de réponse va nous être donnée à l'aide de tableaux et de graphiques tirés des données statistiques de la Commission des transports du Québec (CTQ). De fait, on constatera qu'il est désormais facile d'avoir accès au marché du camionnage et, en ce sens, les habitudes des transporteurs ont changé à l'égard de l'organisme régulateur.

Si on ne peut affirmer après seulement un an que l'industrie du camionnage s'est adaptée, plusieurs indices nous portent à croire toutefois qu'elle prend les moyens pour y parvenir. Plus que tout autre, les transporteurs québécois se sont inscrits auprès de la CTQ pour faire modifier leurs privilèges, en vue d'offrir à leur clientèle un service dans toute la Province.

Bien que le sujet soit complexe en raison du double pouvoir reconnu du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec en matière de transport routier des marchandises, autant les gens spécialisés dans ce domaine que les gens non-initiés au sujet pourront tirer profit des renseignements qui y sont contenus.

Nbre de pages	Nbre de photos	Nbre de figures	Nbre de tableaux	Nbre de références bibliographiques	Langue du document	Autre (spécifier)
50		9	5	9	☒ Français ☐ Anglais	

Mots-clés
compétence législative, accès au marché, l'industrie du camionnage, transport extraprovincial, intraprovincial ou local, permis, licence.

Autorisation de diffusion
☑ Diffusion autorisée ☐ Diffusion interdite

Signature du directeur général — Date: 89 05 22

V-1773 (85-05)

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier monsieur Jean-Yves Couture pour son soutien à la compilation des données statistiques et monsieur Rafael Sanchez pour la réalisation du montage graphique. Également, je veux souligner le travail appréciable de mesdames Marjolaine Mathieu et France Tremblay au niveau du traitement de texte.

TABLE DES MATIÈRES

Page

LISTE DES TABLEAUX xi

LISTE DES GRAPHIQUES xiii

INTRODUCTION 1

1. LE TRANSPORT EXTRAPROVINCIAL ET INTRAPROVINCIAL: UN SYSTÈME HARMONISÉ 3

1.1 Bref rappel 3

1.2 Pourquoi une nouvelle loi du camionnage? 4

1.2.1 La demande de l'industrie: un seul régime 5

1.2.2 Analyse du partage des compétences 6

1.2.2.1 Sur le plan juridique 6

1.2.2.2 Sur le plan de l'administration 7

1.2.3 L'environnement nord-américain 7

1.2.3.1 Ouverture des marchés 7

1.2.3.2 Comparaison entre le système américain et le système canadien ... 10

1.2.3.3 Se différencier ou s'adapter 12

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

2. LE DEGRÉ D'UNIFORMITÉ: THÉORIE ET MISE EN APPLICATION 13

2.1 Situation du Québec versus le Canada 13

2.1.1 Objectifs 13

2.1.2 Principes et orientations 15

2.1.3 Premiers constats 16

2.2 Situation du Québec versus les autres provinces 19

2.2.1 Respect de l'autonomie 19

2.2.2 Échanges bilatéraux 20

3. LA SITUATION APRÈS UN AN 23

3.1 Résumé statistique 23

3.2 Comportement de l'industrie 27

3.2.1 Qui s'oppose? Pourquoi? 27

3.2.2 Qui demande? Pourquoi? 28

3.3 Analyse préliminaire des résultats 29

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	Page
4. LE NOUVEAU RÉGIME: BILAN ET CORRECTIFS	33
4.1 L'intervention de l'État	33
4.2 La subjectivité des avantages et des inconvénients	33
4.3 Les correctifs au niveau québécois	34
4.4 Les correctifs au niveau fédéral	37
5. LES PERSPECTIVES	39
BIBLIOGRAPHIE	59

LISTE DES TABLEAUX

1 Exportations et importations du Québec, à destination et en provenance des Etats-Unis, par route, pour certains États, en 1984

2 Principales marchandises importées et exportées par le Québec en provenance ou à destination des États-Unis, par camion, en 1984, en milliers de dollars

3 Recettes de camionnage selon les principaux produits: marchés de l'Ontario, 1984

4 Degré de réglementation du camionnage pour certains États aux Etats-Unis

5 État des demandes de licences ou de permis au 30 décembre 1988

LISTE DES GRAPHIQUES

1 Compétences fédérale et québécoise en matière de camionnage (recettes d'exploitation, 1985)

2 Influence de la réforme législative québécoise (recettes d'exploitation, 1985)

3 Exportations et importations totales du Québec avec les États-Unis, 1976 à 1986

4 Le tonnage interprovincial, camionnage pour compte d'autrui, 1984

5 Les recettes interprovinciales, camionnage pour compte d'autrui, 1984

6 Licences et permis accordés selon le mouvement (cumulatif au 30 décembre 1988)

7 Origine des transporteurs pour les permis ou les licences accordés (en date du 30 décembre 1988)

LISTE DES GRAPHIQUES (suite)

8 Les licences extraprovinciales - Évolution des demandes publiées pour l'année 1988

9 Les licences "intra" et permis locaux - Évolution des demandes publiées pour l'année 1988

INTRODUCTION

Dans le secteur du camionnage, le terme déréglementation signifie, en 1989, la suppression de la plupart des barrières économiques pour obtenir une autorisation de la Commission des transports du Québec (CTQ), en vue d'offrir des services de transport contre rémunération par opposition au transport privé, qui s'inscrit comme une fonction accessoire ou complémentaire à une autre activité industrielle ou commerciale.

Ainsi, le transport pour compte d'autrui ou transport public doit toujours s'effectuer avec un permis ou une licence de camionnage. Par ailleurs, la réglementation continue d'exempter le transport pour compte propre ou transport privé de l'obligation d'être titulaire d'une autorisation de la CTQ.

Il serait alors plus juste de parler de la déréglementation économique du camionnage pour compte d'autrui. C'est de ce sujet et de ses premiers effets dont il est question ici.

La première partie du document constitue un travail de synthèse tiré principalement des notes d'analyse de l'auteur pour le compte de la Direction du transport routier des marchandises. En ce sens, cette information couvre le volet théorique. La seconde partie traite de la mise en application du nouveau cadre législatif du camionnage au Québec. Il s'agit de la dimension pratique du présent ouvrage.

En ce qui concerne les impacts au niveau de l'exploitation des entreprises, il est trop tôt pour élaborer sur la question. En effet, la plupart des transporteurs n'ont pas encore complété leur première année financière sous le régime actuel. Pour l'instant, il n'y a que des données fragmentaires à partir desquelles peuvent être livrés quelques indices.

1. LE TRANSPORT EXTRAPROVINCIAL ET INTRAPROVINCIAL: UN SYSTÈME HARMONISÉ

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il paraît souhaitable de rappeler la démarche suivie pour l'adoption des législations fédérale et québécoise en vigueur depuis le début de janvier 1988. Cette mise en situation permettra de voir de quels ingrédients le Ministère s'est servi pour préparer le menu législatif dans le camionnage.

1.1 Bref rappel

De tout temps, les provinces se sont occupées avec entière autonomie du contrôle économique du camionnage sur leur territoire. Cependant, cette autonomie fut remise en cause, en 1954, par le jugement Winner du Conseil privé de Londres (plus haute cour d'instance à l'époque) qui reconnaissait une compétence au gouvernement fédéral en matière de camionnage extraprovincial. À la suite de ce jugement, les provinces demeurèrent toujours compétentes pour régir les activités des entreprises opérant seulement à l'intérieur de leur territoire.

À l'époque, l'arrêt Winner eut peu d'impact puisque le Parlement canadien délégua, au cours de la même année, sa compétence aux administrations provinciales par le biais de la Loi sur le transport par véhicule à moteur (S.R.C. 1970, C. M-14). Dans les faits, les règles du jeu qui avaient toujours prévalu dans le camionnage étaient maintenues et continuèrent d'être différentes d'une province à l'autre jusqu'en 1987.

On pourrait affirmer que la réglementation économique du camionnage extraprovincial et local a toujours été administrée avec équité dans chacune des provinces. Par contre, la manière de réglementer le camionnage variait d'une province à l'autre. C'est le paradoxe d'unité provinciale dans la diversité canadienne.

Cette différence de régime d'une province à l'autre a été au coeur de la réforme du camionnage extraprovincial de 1984 à 1988 outre l'influence du "Motor Carrier Act" de 1980.

L'entente fédérale-provinciale du 27 février 1985 relative à la réforme du camionnage extraprovincial a été la première manifestation de cette volonté collective de changement. Ce qui devait être au départ une réforme du camionnage sous juridiction des provinces est devenue la Loi de 1987 sur les transports routiers (S.C. 1987, C.35) avec une reprise de la compétence fédérale, en vue d'uniformiser les règles du camionnage extraprovincial, plutôt qu'une simple délégation de pouvoirs. Certains diront que l'uniformité reste à démontrer dans l'application de la réforme. À bien des égards, ce commentaire est justifié.

1.2 Pourquoi une nouvelle loi du camionnage?

Dans la présente section, nous décrirons les étapes qui ont conduit le Ministère à proposer la Loi sur le camionnage (L.R.Q., c. C-5.1). Le sort du camionnage extraprovincial relevant maintenant du gouvernement fédéral, nous allons voir comment le Québec a exercé sa compétence (camionnage local) et celle que le fédéral continue à lui déléguer (camionnage intraprovincial).

1.2.1 La demande de l'industrie: un seul régime

Les consultations ont été menées auprès de l'industrie du camionnage au cours de l'été 1987. Elles ont très vite fait ressortir que les transporteurs voulaient continuer à exploiter leurs entreprises sous un seul régime réglementaire, au-delà du bien-fondé de la réforme fédérale, pour laquelle certains transporteurs entretenaient des réserves. Il devenait évident que le régime à venir serait différent du précédent mais qu'il faudrait toujours composer avec le modèle fédéral pour en arriver à une certaine harmonisation.

Il était déjà reconnu que l'Ordonnance générale sur le camionnage, adoptée dans sa première version en 1951, était désuète. Ainsi, tant sur le plan de la forme que du fond, il fallait penser à une nouvelle réglementation afin de laisser plus de place à l'initiative des transporteurs au niveau économique mais prévoir un nouvel encadrement pour la sécurité routière. En visant le même type de réglementation au Québec comme au niveau fédéral, il fallait logiquement s'attendre aux mêmes effets, du moins à une tendance vers les mêmes effets.

L'analyse qui suit apportera un éclaircissement sur le choix de l'industrie du camionnage de favoriser un seul régime réglementaire, puisque la majorité des entreprises québécoises oeuvre tant sur la scène extraprovinciale qu'intraprovinciale. Il devient alors nécessaire d'harmoniser nos règles avec celles du gouvernement fédéral.

1.2.2 Analyse du partage des compétences

Préparer une loi de type social ou économique telle la Loi sur le camionnage n'est jamais facile car il faut identifier les clientèles et évaluer jusqu'à quel point elles seront éventuellement touchées. La tâche se complique lorsqu'il y a chevauchement des compétences aux deux instances gouvernementales dans un même domaine et que les sources de données n'ont pas été prévues pour faire une telle analyse. Il importait donc de connaître quelle compétence resterait au Québec dans le camionnage par rapport au nouveau découpage juridique du gouvernement fédéral.

1.2.2.1 Sur le plan juridique

La Loi de 1987 sur les transports routiers (S.C. 1987, C.35) touchait 69 % des entreprises ayant des recettes d'exploitation de 100 000 $ et plus en 1985. Ces entreprises sont appelées extraprovinciales parce qu'elles effectuent soit des mouvements extraprovinciaux seulement (partie II de la loi), soit des mouvements extraprovinciaux et intraprovinciaux à la fois (parties II et III de la loi). Le graphique 1 illustre l'importance relative des compétences fédérales et provinciales en matière de camionnage au Québec selon les sources de données disponibles en 1987. À remarquer que le terme "extraprovincial" signifie que le transport peut être interprovincial ou international.

De son côté, la Loi sur le camionnage (L.R.Q., c.C-5.1) vise 31 % du marché et concerne les pouvoirs exclusivement québécois en vertu de la constitution canadienne.

Cependant, compte tenu que la loi fédérale permet aux provinces de délivrer les licences pour les mouvements intraprovinciaux des entreprises extraprovinciales de camionnage de la même manière et selon les mêmes modalités que s'il s'agissait de camionnage local (partie III de la loi fédérale), la loi québécoise s'étend à 54 % du marché en y ajoutant le 23 % de camionnage intraprovincial.

1.2.2.2 Sur le plan de l'administration

Au plan de l'administration, le graphique 2 démontre bien que l'influence de la réforme législative québécoise est, dans les faits, plus importante que ne l'indique sa compétence en raison de la délégation fédérale par la loi. Autrement dit, le partage des compétences s'appuie sur la notion d'entreprise alors que l'administration repose sur le concept des mouvements de transport.

1.2.3 L'environnement nord-américain

Le dernier volet de notre analyse porte sur la situation du Québec par rapport à l'ensemble nord-américain. Voyons successivement quelques éléments intéressants d'ordre économique, juridique et politique.

1.2.3.1 Ouverture des marchés

Précisons immédiatement que la question de l'accord canado-américain de libre-échange n'était qu'à l'état de projet au moment de la réforme du camionnage au Québec en 1987. Donc, au lieu de spéculer sur ses conséquences éventuelles, nous nous en sommes tenus aux données disponibles en matière de commerce et de camionnage.

L'idée de privilégier les usagers du camionnage dans le marché de l'offre de transport est justifiable. Comment pourrait-il en être autrement? L'usager n'est-il pas celui qui paie pour le service?

Les statistiques démontrent clairement l'importance du commerce extérieur pour le Québec. Il fallait donc en tenir compte. Notre développement économique dépend très largement de nos exportations et de nos échanges commerciaux. Il n'est donc pas surprenant de constater que 40 % de notre produit intérieur brut est vendu hors de nos frontières en proportion sensiblement égale entre l'étranger et le reste du Canada.

Au plan du commerce international, les États-Unis représentent 75 % de nos échanges pour une valeur de plus de 15 milliards de dollars en 1986. Sur une période de 10 ans, le graphique 3 indique une progression presque continue sauf pour la période la plus creuse de la récession, de 1981 à 1982. La part du camionnage dans ce marché est également en hausse avec 53 % de la valeur de nos exportations et 58 % des importations dédouanées au Québec en 1984. Selon Statistique Canada, au-delà de 300 entreprises domiciliées au Québec participent à ces échanges avec notre voisin du sud depuis 1986. Elles tirent près de 200 millions de dollars de recettes du trafic international et cela représente 16 % du total canadien.

En outre, notre marché américain est passablement concentré dans les régions les plus rapprochées du Québec. Ainsi, en 1984, le camionnage avec les États du Nord-Est accapare 75 % des exportations et 67 % des importations.

À eux seuls, tel qu'il apparaît au tableau 1, les États de New York, Vermont, Pennsylvanie et New Jersey comptent pour 42 % des exportations et 40 % de nos importations passant par la route. Ces chiffres sont à retenir pour plus tard.

Par ailleurs, le tableau 2 montre que la demande de transport venant des États-Unis est fortement concentrée dans quelques secteurs. Respectivement, les cinq principaux secteurs industriels d'exportation et d'importation contribuent pour 56 % de nos ventes et 52 % de nos achats.

En ce qui a trait à nos échanges avec le reste du Canada, les graphiques 4 et 5 font ressortir nettement les relations étroites que le Québec entretient avec l'Ontario. Ainsi, cette province figure pour 81 % du tonnage transporté et 65 % des recettes réalisées par le camionnage pour compte d'autrui.

En termes de recettes de camionnage, on remarque, tout comme pour les États-Unis, que le marché ontarien gravite autour de quelques secteurs industriels.

Le tableau 3 illustre bien cet état de chose. Par ordre d'importance dans les deux directions, les secteurs cibles sont: véhicules automobiles, produits alimentaires, produits chimiques, fret général, fer et acier, papier et carton et produits minéraux non métalliques. Toutefois, le secteur papier et carton figure au premier rang comme mouvement en direction de l'Ontario alors que celui des véhicules automobiles occupe le même rang en direction du Québec. Ce fait reflète bien notre type d'industrie dominante de part et d'autre.

Ces quelques données suffisent pour dépeindre l'enjeu pour le Québec de supprimer les barrières à la libre circulation des biens. Manifestement, le camionnage local fait partie intégrante de cet enjeu parce qu'il constitue le début ou la fin de la chaîne de transport.

1.2.3.2 Comparaison entre le système américain et le système canadien

Vivant de plus en plus dans ce que certains appellent la globalisation des marchés, nous nous sommes interrogés sur les conséquences d'avoir des régimes juridiques différents au Canada et aux États-Unis.

Tout d'abord, il faut mettre en lumière que les compétences fédérales et provinciales au Canada et celles du gouvernement américain avec les États ne sont pas comparables dans le domaine de la réglementation économique du camionnage. Au Canada, la compétence fédérale s'exerce sur les entreprises alors qu'aux États-Unis, l'Interstate Commerce Commission (ICC) n'intervient que sur les mouvements inter-États ou internationaux des entreprises.

Ainsi, les entreprises se sont développées ici à l'intérieur d'un régime unique de type provincial tandis que les transporteurs américains ont toujours connu deux régimes distincts au niveau des États, tantôt semblables, tantôt différents selon les États ou les époques, mais toujours sous deux administrations séparées.

Maintenant que le gouvernement fédéral exerce sa compétence, hormis sur le plan administratif, on se retrouve dans le sillon des États américains comme province: se différencier ou s'harmoniser avec le modèle fédéral en matière de réglementation.

L'entière autonomie dont bénéficient les États nous distingue du système américain par le pouvoir absolu qu'ils ont de réglementer les mouvements sur leur territoire, comparativement aux provinces, qui doivent administrer une compétence fédérale sur le principe "des mêmes conditions et selon les mêmes modalités" que le camionnage local. Notre marge de manoeuvre n'est donc pas la même que celle d'un État américain, surtout qu'il peut y avoir dix interprétations différentes de la législation fédérale.

Au moment de rédiger la Loi sur le camionnage, huit États américains étaient entièrement déréglementés au niveau économique et quarante-deux États étaient soumis à des réglementations diverses, allant du modèle de l'ICC en passant par des réglementations qualifiées de modérées ou de strictes. Ce constat devait être placé sous un angle réaliste et non émotif. D'une part, le transport "interstate" n'était pas l'attrait numéro un des transporteurs québécois puisque la plupart d'entre eux n'avaient même pas accès à tous les points de leur propre territoire. D'autre part, un grand nombre d'entreprises étrangères, surtout ontariennes et américaines, détenait déjà des autorisations intraprovinciales obtenues sous le régime de la "nécessité publique du service". Cette réalité a donc été appréciée à sa juste valeur.

Depuis, soit au cours de l'été 1988, nous avons entrepris un inventaire plus précis de cette réglementation en vigueur

dans les États américains. Dans un premier temps, une sélection des États pouvant être significatifs pour le Québec a été faite.

Le tableau 4 est le résultat de ce premier essai. La classification retenue a été établie à partir des textes existants et d'un contact téléphonique auprès des responsables chargés de leur administration. En superposant ces résultats avec les données du commerce extérieur pour les quatre États représentant plus de 40 % de nos échanges, le relevé indique que deux de ces États sont déréglementés (Vermont et New Jersey) et les deux autres appliquent une réglementation de manière libérale (New York et Pennsylvanie).

1.2.3.3 Se différencier ou s'adapter

Les faits évoqués plus tôt et les données présentées jusqu'à maintenant avaient pour but de refaire le fil des événements passés qui ont conduit en bout de piste au choix politique du gouvernement. À la première question "avons-nous les moyens d'être différents de nos principaux partenaires?", la réponse est négative. À la seconde question "pouvons-nous adapter l'industrie du camionnage au contexte de liberté de marché nord-américain?", on a répondu par l'affirmative. En d'autres termes, l'industrie a choisi de s'adapter et de répondre à la concurrence avec les avantages et les inconvénients que cela entraîne.

Ce tour d'horizon pourra apporter un éclairage neuf sur le choix gouvernemental. Avant de tenter de mesurer les premiers effets de ce choix, passons rapidement en revue la question de l'uniformité dans le camionnage au Canada.

2. LE DEGRÉ D'UNIFORMITÉ: THÉORIE ET MISE EN APPLICATION

2.1 Situation du Québec versus le Canada

La somme des connaissances présentée en première partie a d'abord servi à établir la nécessité d'adopter des règles semblables entre les deux instances gouvernementales. Ainsi, considérant que toutes les provinces s'étaient engagées à mettre en oeuvre la réforme extraprovinciale du camionnage lors d'une rencontre fédérale-provinciale en mars 1987, le ministère des Transports du Québec a entrepris la phase législative de sa démarche. Par ailleurs, en septembre 1987, les provinces s'étaient concertées pour appliquer les lignes directrices proposées par le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM) en utilisant les mécanismes de leur choix.

Le Québec a donc fait siennes plusieurs orientations mises de l'avant au niveau national tout en se gardant de stipuler sur le moment de l'arrêt du test d'intérêt public.

De plus, le ministère des Transports du Québec avait à répondre à des objectifs propres au gouvernement du Québec, notamment celui de réduire le fardeau de la réglementation économique dans son secteur d'activité. Voici ce qui en a résulté.

2.1.1 Objectifs

Il y a lieu de rappeler que l'adoption d'une loi spécifique au camionnage avait pour objectifs majeurs:

- de favoriser le développement d'une industrie du camionnage concurrentielle et efficace;

- d'établir des règles qui correspondent aux besoins des usagers des services de transport;

- de doter le Québec d'une législation compatible avec celle en vigueur dans les autres provinces et aux États-Unis;

- de mettre de l'avant des orientations propres au transport routier des marchandises sans entrer en conflit avec les autres secteurs de transport;

- d'harmoniser la législation du camionnage au Québec avec celle du gouvernement fédéral afin d'en simplifier la gestion et d'en assurer un contrôle adéquat;

- de permettre aux transporteurs dynamiques du Québec d'accroître leur marché;

- de normaliser la formulation des permis sur la base des municipalités régionales de comté (MRC) en vue de les informatiser et de mieux renseigner le public.

Pour l'entreprise de transport, ces objectifs généraux signifient: l'équité, l'efficacité et la responsabilité. L'équité parce que tous les transporteurs ont une chance égale d'entrer sur le marché. L'efficacité parce que la loi pose des conditions et non des contraintes pour l'exploitation d'une entreprise de camionnage. La responsabilité parce que les gestionnaires assument le succès ou l'échec de leurs décisions.

2.1.2 Principes et orientations

Le système retenu s'appuie sur les principes suivants:

- La réglementation est ramenée à l'essentiel à partir du principe de réglementer moins et mieux;

- une réglementation simple et précise est plus propice au développement des entreprises qu'une réglementation tatillonne;

- le coût de la réglementation économique doit représenter un facteur marginal par rapport aux bénéfices escomptés du système;

- les forces du marché déterminent le niveau de concurrence plutôt que l'État;

- les transporteurs sont imputables des gestes qu'ils posent tant pour la sécurité que sur le plan commercial;

- la concurrence ne doit pas engendrer un relâchement des règles de sécurité routière.

Dans la Loi sur le camionnage, les orientations se traduisent par l'instauration d'un "test d'aptitude" visant principalement des normes de sécurité et un niveau minimal d'assurance. Ce test devient obligatoire pour l'octroi de toutes les classes de permis. Pour certaines de ces classes de permis, un second test "d'intérêt public" peut être demandé et repose sur le ou les opposants suivant des critères d'intérêt public inscrits dans la loi.

2.1.3 Premiers constats

Plus d'une année s'est écoulée depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les transports routiers (LTR). L'accès au marché du camionnage extraprovincial de manière uniforme tient toujours du discours théorique dans certaines provinces, malgré les engagements du gouvernement fédéral de veiller à l'équité de traitement lors de l'octroi des licences entre les transporteurs des diverses provinces. Notamment, cette situation cause préjudice aux entreprises de camionnage du Québec qui attendent encore plusieurs mois avant de recevoir, de l'Ontario, la licence à laquelle ils ont droit.

Conscient de cette situation, le ministre fédéral des Transports, monsieur Benoît Bouchard, s'est engagé, lors d'une rencontre fédérale-provinciale tenue à Halifax le 29 septembre 1988, à mettre en place, pour le début de 1989, une politique nationale garantissant l'uniformité quant aux délais et aux critères d'intérêt public. Cependant, rien n'a encore été adopté à cet effet par le gouvernement fédéral car les consultations avec les provinces mènent inévitablement à des divergences de points de vue.

Au Québec, la mise en application de la partie II de la LTR ne pause pas de problèmes particuliers parce que, d'une part, les objectifs de la loi fédérale et de la loi québécoise sont les mêmes et que, d'autre part, les délais et la procédure proposés par le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM) ont été respectés. À ce sujet, une démonstration est faite à la section 3. Ailleurs, il en va autrement, principalement avec l'Ontario.

En ce qui concerne le Nouveau-Brunswick, des différences notables subsistent encore, mais la situation s'est améliorée depuis l'automne 1988 pour l'octroi de certaines licences de camionnage extraprovinciales par cette province aux transporteurs québécois.

Si une licence restreinte à quelques expéditeurs s'obtient assez facilement maintenant, il demeure encore difficile d'obtenir une licence pour effectuer le transport de marchandises générales sans subir, en audience publique, les objections des principaux transporteurs établis dans cette province.

En Ontario, peu de progrès ont été réalisés et il ne faut pas compter sur l'adoption récente du "Truck Transportation Act" (nouveau "Bill 88") pour parvenir à l'uniformité souhaitée au départ par la LTR (Loi de 1987 sur les transports routiers). Notons que, présentement, certains transporteurs québécois ont reçu leur licence de camionnage extraprovinciale de cette province mais ce, après plusieurs mois d'attente, de procédures et de frais.

En ce moment, c'est la confusion la plus totale pour les transporteurs québécois qui ont postulé pour obtenir une licence suivant la partie II de la LTR en Ontario. L'administration baigne dans un dédale de procédures changeantes au gré des événements. D'une part, suivant la décision du 20 octobre 1988 de la Cour suprême de l'Ontario, c'est l'OHTB (Commission des transports de l'Ontario) qui doit traiter les dossiers reçus avant le 30 janvier 1989 au sens de l'Office provincial, tel que défini à l'article 2(1) de la LTR. L'avenir nous dira ce qu'il adviendra des demandes en cours d'évaluation concernant les délais et les décisions.

D'autre part, la mise en application du nouveau "Bill 88" amène encore des complications tant sur les plans administratif que juridique. Ainsi, en vertu du "Truck Transportation Act", seul le délai pour publier une demande répondant aux critères d'aptitude est fixé à 30 jours. Quant aux délais pour entendre une cause en audience publique, le cas échéant, et rendre une décision, aucune précision n'est donnée. Pire encore, l'Ontario exige dorénavant que tout futur transporteur se rende dans la province pour passer un test de compétence, même pour obtenir une licence selon la partie II de la LTR. Cette obligation est abusive sinon contraire aux exigences prévues par la loi fédérale. Il est à prévoir qu'une telle exigence puisse être remise en question si des contestations se manifestent parce que l'assise légale ne paraît pas très forte. Dans l'esprit d'une politique nationale du camionnage, l'attitude de l'Ontario est contraire à ce que ses représentants défendaient sur les comités de travail des deux instances gouvernementales.

En outre, au plan juridique, les articles 9 et 10 de la loi ontarienne reconduisent le mécanisme de subdélégation administratrive (entre le registraire et la Commission) pour tenir les audiences publiques alors que la Cour suprême de l'Ontario, le 20 octobre 1988, a unanimement déclaré cette façon d'agir illégale dans l'ancienne loi, suivant le principe fondamental que "celui qui décide doit entendre". Nous sommes d'avis que des transporteurs ontariens seraient en mesure de paralyser de nouveau l'administration de la partie II de la LTR en invoquant que le régistraire qui accorde ou refuse une licence après une audience publique n'a pas entendu la cause.

L'expérience nous apprend que toutes les provinces n'ont pas été de bonne foi dans l'administration de la loi fédérale, malgré les déclarations d'engagement prises antérieurement. Si le gouvernement fédéral croit en l'uniformité, il devra passer par la voie réglementaire pour prescrire les délais et la procédure concernant toutes les étapes du traitement des demandes. De plus, si certaines provinces comme l'Ontario continuent à imposer des conditions d'admissibilité contraires à la partie II de la LTR, un formulaire unique devra être imposé pour éviter les tracasseries administratives. Autrement, l'uniformité demeurera vraisemblablement un éternel objectif à atteindre durant toute la période transitoire de cinq ans prévue par la loi fédérale.

2.2 Situation du Québec versus les autres provinces

En ce qui concerne les relations du Québec avec les autres provinces, l'approche n'est pas la même. En nous référant à la section 2.1.1 à propos des objectifs, on remarque que c'est la compatibilité plutôt que l'harmonisation qui était visée, parce que l'expérience sur la scène fédérale a abouti à un cul-de-sac. On comprendra par ailleurs que le Québec se soit intéressé davantage à son principal voisin, l'Ontario.

2.2.1 Respect de l'autonomie

Selon l'esprit de l'entente fédérale-provinciale du 27 février 1985, les provinces demeuraient autonomes sur leurs territoires et pouvaient adopter une politique de

transport qui leur était particulière. Les autres provinces ne sont pas intervenues dans le choix du Québec et le MTQ a respecté ce principe avec elles. Cela ne signifie pas pour autant que l'on ait ignoré les événements externes au Québec et qu'il n'y ait pas eu de discussions avec les autres provinces. Dans le cours des rencontres fédérales-provinciales, sept des dix provinces avaient fait part de leur intention de s'harmoniser avec la loi fédérale, ce qui, en principe, devait faciliter le dialogue. De ce nombre figuraient l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Cependant, la suite des événements fut quelque peu différente.

2.2.2 Échanges bilatéraux

L'objectif d'uniformité visé par la loi fédérale ne s'adresse qu'au mode de délivrance des licences extraprovinciales par les provinces, c'est-à-dire aux critères d'admissibilité, à l'inversion du fardeau de la preuve lors d'une audience publique, de même qu'aux délais pour traiter les demandes. Étant donné que la partie III de la LTR, applicable aux activités de camionnage provinciales, constitue une législation par référence, seuls des échanges bilatéraux entre les provinces peuvent amener une véritable harmonisation. Cependant, dans le contexte canadien actuel, il ne semble pas y avoir de volonté collective à cet effet.

Par exemple, au cours des discussions lors des travaux du CCATM, les provinces ne sont jamais parvenues à un consensus à propos de la nomenclature pour décrire une licence de camionnage. On constate aussi le même échec concernant les biens ou les services devant être exemptés de la réglementation ou du test d'intérêt public.

En fin de compte, même si chacune des juridictions peut prétendre s'être harmonisée avec la loi fédérale pour l'attribution des licences extraprovinciales, il restera toujours que l'autonomie des provinces fera en sorte que des activités seront réglementées à un endroit et ne le seront pas ailleurs. Au-delà des résultats passés, les échanges bilatéraux se poursuivent quand même par le biais du CCATM et de gré à gré avec l'Ontario.

3. LA SITUATION APRÈS UN AN

La majorité des éléments de réponse nous sera donnée à l'aide de tableaux et de graphiques tirés des statistiques de la Commission des transports du Québec (CTQ). Comme on sera à même de le constater plus loin, la théorie et la mise en application uniforme ne font qu'un au Québec. Ailleurs, il ressort que la mise en oeuvre uniforme varie énormément suivant la politique économique adoptée par chacune des provinces.

3.1 Résumé statistique

Le tableau 5 nous donne un aperçu général de l'état des demandes de licences et de permis selon la compétence juridique pour traiter le dossier. Voici les faits saillants de ce tableau:

- 50 % des demandes touchent des mouvements extra-provinciaux;

- 50 % des demandes relèvent de la Loi sur le camionnage, c'est-à-dire pour les mouvements à l'intérieur du Québec;

- le test d'intérêt public s'applique à 56 % des demandes dans une proportion à peu près égale entre le transport extraprovincial (47 %) et le transport intraprovincial et local (53 %);

- 82 % des demandes sont traitées après la première année, ce qui indique un progrès substantiel au chapitre des délais d'attente devant la Commission.

Maintenant que la Commission des transports du Québec (CTQ) délivre les licences ou les permis selon les mouvements de transport, on peut observer, sur le graphique 6, leur distribution selon le nouveau cadre juridique. Il y a lieu de préciser que, depuis la mise en application de l'inversion du fardeau de la preuve au Québec, le 30 juin 1988, l'importance relative de la partie II de la loi fédérale est passée de 61 % à 52 %. Cependant, c'est seulement après le 30 juin 1989, soit à la fin de la période de transition pour les titulaires de permis de l'Ordonnance générale sur le camionnage pour se conformer à la nouvelle législation, qu'il sera possible de mesurer avec plus de précision la compétence réelle appartenant au gouvernement fédéral et au Québec par rapport aux prévisions faites en 1987, tel qu'illustré au graphique 2.

Il sera intéressant de vérifier, plus tard, s'il existe une corrélation entre la proportion des licences et des permis détenus et les parts de marché qui s'y rattachent en vertu de la partie II et de la partie III de la loi fédérale et de la Loi sur le camionnage.

De toute l'information disponible, celle ayant trait à l'origine des transporteurs qui oeuvrent au Québec est sans doute la plus pertinente. Le graphique 7 permet de visualiser rapidement l'importance des Québécois dans l'octroi des licences et des permis pour 1988. Malgré le fait que les pourcentages observés soient cumulatifs depuis le début de l'année, les relevés hebdomadaires indiquent une certaine constance. À remarquer que le montage est réalisé selon le critère utilisé par Statistique Canada, qui considère l'origine du transporteur selon le lieu du siège social de l'entreprise.

Ainsi, il ressort que les Québécois détiennent 70 % des licences extraprovinciales accordées (2199) et dominent largement quant au nombre de licences intraprovinciales et de permis avec 96 % du total (2792). D'une part, cela indique le désir des entreprises québécoises d'être de plus en plus présentes sur le marché extraprovincial qui leur échappait souvent dans le passé, à défaut de pouvoir faire la preuve de la nécessité publique de leurs services. D'autre part, sur le plan provincial, nos entreprises manifestent clairement qu'elles veulent pouvoir répondre à tous les besoins de leur clientèle.

En ce qui concerne l'attribution des licences de camionnage extraprovinciales aux transporteurs étrangers, la distribution est la suivante après un an: un premier tiers va à l'Ontario (299), un deuxième tiers appartient aux États-Unis (284) et le dernier tiers est réparti entre toutes les autres provinces réunies (349). Quant aux licences intraprovinciales accordées aux entreprises n'ayant pas leur siège social au Québec, l'Ontario compte pour 38 % (47), le Nouveau-Brunswick pour 36 % (45) et le reste des juridictions pour 26 % (33). À noter qu'à la fin de 1988, seulement 13 entreprises américaines avaient obtenu le droit d'opérer à l'intérieur du Québec.

Pour terminer ce résumé-statistique, regardons de plus près la nature des demandes de licences ou de permis qui ont été publiées en vue d'être soumises au test d'intérêt public.

Le graphique 8 sert à faire le portrait de l'évolution des demandes de licences extraprovinciales publiées entre le 27 février 1988 et le 31 décembre 1988. Tout d'abord, pour

des motifs que nous ignorons, on remarque des fluctuations importantes dans le nombre de demandes hebdomadaires.

Par ailleurs, en comparant le nombre de demandes de licences pour le transport de marchandises générales (2e ligne) avec le total des demandes reçues (1re ligne), on détecte un changement d'attitude à partir de la 10e semaine de publication. Avec le temps, les deux courbes commencent à avoir la même modulation et traduisent un intérêt plus marqué pour obtenir une licence de transport de marchandises générales plutôt que tout autre type de licence.

Ceci s'explique par l'effet d'entraînement de la première jurisprudence du 18 avril 1988 dans le cas de United Parcel Service du Canada Ltée (UPS), où il est apparu qu'il serait difficile aux opposants d'être retenus au nom de l'intérêt public. En ce sens, il devient évident que la licence restreinte à quelques groupes de produits n'exerce plus d'attrait chez les transporteurs depuis qu'il est devenu évident que le transport de marchandises générales est accessible à tout le monde. Aussi, au cours des mois suivants, il y a eu un transfert des demandes pour le transport particulier à titre de principal vers le transport de marchandises générales. À titre indicatif, la compilation des demandes pour 1988 donne le résultat suivant: marchandises générales: 73 %, groupes de biens limités: 11 % et transport particulier à titre principal: 16 %.

Le graphique 9 fait connaître l'évolution des demandes de licences intraprovinciales et des permis locaux publiées entre le 9 juillet 1988 et le 31 décembre 1988. Encore une fois, on peut voir que la demande oscille beaucoup, passant par un seuil de 20 demandes à plus de 160 par semaine au cours de la période de référence.

Tout comme pour les demandes de licences extraprovinciales, la jurisprudence du 16 août 1988 découlant de la demande de licence intraprovinciale de UPS semble avoir influencé les opposants. Après quatre semaines de publication, on constate également que la courbe des demandes pour le transport de marchandises générales tend à rejoindre celle du total des demandes. À l'inverse, la demande pour le transport particulier à titre de principal et la demande pour le transport de groupes de biens restreints sont en chute libre.

3.2 Comportement de l'industrie

3.2.1 Qui s'oppose? Pourquoi?

Le test d'intérêt public avec inversion du fardeau de la preuve a changé radicalement les habitudes des entreprises de camionnage. Autrefois, elles défendaient jalousement leurs "droits acquis", au nom de la nécessité publique, en s'inscrivant en opposition dans presque toutes les causes de demandes de permis de transport général. Plus souvent qu'autrement, la preuve des opposants se limitait au dépôt de leur permis et à quelques arguments classiques à l'effet que l'augmentation de la concurrence irait à l'encontre de la qualité des services à l'ensemble des usagers et que les services existants pouvaient répondre aux besoins du marché. Ainsi, pour les demandes de permis de nature extraprovinciale formulées en vertu de l'Ordonnance générale sur le camionnage en 1987, la CTQ a enregistré 3317 oppositions dont 372 ont été retirées, a retenu 1643 (50 %) dossiers et a référé 323 causes en audience publique.

Avec l'arrivée du test d'intérêt public, le comportement de l'industrie a changé du tout au tout en 1988. L'opposant type a été identifié à la grande firme et une fois sur deux, à la filiale d'une entreprise étrangère établie au Québec. Deux raisons majeures expliquent ce comportement. D'une part, les gros transporteurs avaient peu de gains à réaliser avec le nouveau régime, tant sur le plan du territoire que sur celui des biens à transporter, compte tenu de l'étendue des privilèges acquis antérieurement. On comprend que les grandes firmes voulaient surtout gagner du temps. D'autre part, il est difficile et coûteux de prouver que l'arrivée d'un concurrent met en cause l'intérêt public. Évidemment, une telle preuve ne peut se limiter à des généralités et doit reposer sur des faits précis. Jusqu'à maintenant, c'est l'enseignement que nous tirons de la jurisprudence.

À ce titre, pour l'application de la loi fédérale en 1988, les demandes de licences extraprovinciales et intraprovinciales déposées à la CTQ ont entraîné 1416 oppositions, mettant en cause 175 demandeurs. Par la formule de la préaudience, la CTQ a rejeté les oppositions dans 172 dossiers et a référé trois demandes seulement en audience publique. La nouvelle jurisprudence développée au cours des six premiers mois de l'année a eu un effet tel dans l'industrie du camionnage que moins de 20 oppositions ont été reçues pour le second semestre de 1988.

3.2.2 Qui demande? Pourquoi?

À l'inverse de l'opposant type, le demandeur s'identifie la plupart du temps à une PME québécoise. Le demandeur type correspond souvent à une entreprise déjà impliquée dans le transport. Bien que n'ayant pas encore mené d'études sur le

sujet, nous constatons que les demandeurs proviennent en grande partie d'entreprises établies localement ou régionalement. Quant aux véritables nouveaux venus, ils arrivent soit du secteur de la location, du courtage en transport et des voituriers-remorqueurs ou du transport public déjà établi à l'extérieur du Québec.

Les raisons qui motivent les demandeurs se résument à l'obtention de privilèges économiquement rentables à exploiter. D'ailleurs, le nouveau système des permis répond à ce voeu. De tous les secteurs industriels au Québec, celui du camionnage était peut-être le seul où une PME condamnée à rester PME. Faute de pouvoir obtenir les autorisations nécessaires pour grandir, nos petites entreprises avaient à choisir entre, soit se spécialiser sur leur territoire ou à contrat avec leur clientèle, acheter à prix fort des entreprises qui avaient des permis complémentaires ou vendre leurs actifs à un concurrent de plus grande taille.

On comprendra aujourd'hui que les PME optent pour un quatrième choix: demander les permis nécessaires pour opérer. Cela n'exclut pas que l'acquisition d'entreprises n'aura plus cours mais, le cas échéant, elle reposera sur l'achalandage, comme dans les autres secteurs commerciaux.

3.3 Analyse préliminaire des résultats

Tel qu'on pouvait l'anticiper, la tendance vers le statut d'entreprise extraprovinciale se confirme. Le marché de la consommation étant limité au Québec, l'avenir nous dira si nous avons atteint un minimum avec seulement 15 % des

demandes venant des entreprises locales. La question à laquelle nous ne pouvons répondre est la suivante: y a-t-il des avantages et une viabilité suffisante pour demeurer au niveau local et si oui, quels sont-ils? Après le 30 juin 1989, à la suite de la période de transition de 18 mois prévue par la Loi sur le camionnage, un meilleur portrait de l'entreprise locale pourra être brossé quant à son poids relatif et à ses caractéristiques.

Certains créneaux du camionnage ont traditionnellement échappé aux entreprises québécoises; on pense plus spécifiquement au transport extraprovincial et intraprovincial des véhicules automobiles, au transport extraprovincial des petits colis, au transport extraprovincial de chargements partiels et au transport extraprovincial par véhicules blindés. Dans certaines causes, nous avons vu que les demandeurs et les opposants étaient tous des entreprises étrangères.

La suppression des barrières de la réglementation économique devrait stimuler nos entreprises à prendre leur place au soleil. Par contre, les barrières d'ordre structurel demeureront; c'est notamment le cas lorsque les centres de décisions de la demande de transport sont à l'extérieur du Québec ou lorsque le transport extraprovincial à partir du Québec commande des infrastructures à l'extérieur. Il est reconnu que le contrôle de son propre marché est un atout pour s'établir ailleurs. En bref, la réforme du camionnage n'a pas la prétention de supprimer toutes les barrières existantes car certaines sont placées du côté de la demande.

À partir du nombre de demandes de licences ou de permis, l'envahissement étranger est encore une hypothèse à vérifier. Par ailleurs, compte tenu des règles permissives introduites en 1988, nous verrons de plus en plus d'entreprises étrangères sur les routes du Québec. Il restera à vérifier si les gains de marché s'effectueront aux dépens des entreprises locales ou par le recrutement d'une nouvelle clientèle.

Au plan du camionnage intérieur, les transporteurs québécois sont allés chercher les autorisations nécessaires pour demeurer compétitifs dans leurs régions et pour être en mesure de suivre leurs clients partout au Québec. Par contre, les marchés d'exportation demeurent difficiles à conquérir en raison de la présence des entreprises étrangères déjà établies et de la structure financière précaire de certaines grandes firmes de camionnage du Québec. En outre, dans ce dernier marché, la situation juridique en Ontario au cours de 1988 n'a pas été de nature à aider nos entreprises. Le dossier est encore à suivre.

Bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement définitif après un an, il semble bien que la réduction des coûts de la réglementation économique soit notable. À ce sujet, les commentaires formulés par l'industrie du camionnage sont positifs. En contrepartie, la concurrence est féroce sur les marchés lucratifs autrefois protégés par la réglementation.

Les oppositions bien fondées en vertu des règles de l'intérêt public ont été rares. Pour y parvenir, il faut assurément bien maîtriser sa sphère d'activité et démontrer une pleine connaissance de ce qu'est une saine concurrence. Il faut donc vivre avec cette réalité du nouveau régime.

4. LE NOUVEAU RÉGIME: BILAN ET CORRECTIFS

4.1 L'intervention de l'État

Nos gouvernements, fédéral et québécois, ont opté pour des règles moins interventionnistes dans le domaine du camionnage. Ces règles ne sont pas particulières au camionnage et s'inscrivent dans la foulée d'autres grandes orientations telles que la privatisation des secteurs à vocation économique et le libre-échange.

Dans le domaine qui nous préoccupe, ce changement de cap suppose une adaptation qui s'échelonnera sur quelques années. Le fonctionnement du nouveau régime s'oriente présentement vers les règles normales de l'offre et de la demande. À ce sujet, la Loi sur le camionnage et la Loi de 1987 sur les transports routiers contiennent des obligations particulières. Le ministre des Transports doit en effet évaluer ces nouvelles règles du jeu. Actuellement, divers scénarios sont en préparation pour répondre à ces exigences.

4.2 La subjectivité des avantages et des inconvénients

La liste des avantages et des inconvénients de la déréglementation sera dressée à partir de plusieurs variables et de notre perception du rôle que l'État doit jouer dans le secteur du camionnage. Les études menées sur les expériences étrangères de déréglementation du camionnage (Grande-Bretagne, après 18 ans et États-Unis, après 8 ans) font souvent ressortir des éléments de subjectivité. Pour répondre adéquatement à la question du fonctionnement d'un système, il faut une période de référence suffisamment

longue afin d'évaluer les faits dans leur ensemble. En outre, il faut comptabiliser tous les éléments de l'environnement. La loi a fixé cette période de référence à trois ans pour le Québec.

L'expérience américaine démontre qu'il n'est pas facile de faire une analyse objective des impacts. Trop souvent, on oublie des éléments essentiels, tels que la conjoncture économique, les indices comparatifs avec d'autres activités économiques ou encore les caractéristiques propres au fonctionnement de certains segments spécialisés du marché du camionnage.

Une période de référence d'un an permet davantage de dresser un premier bilan plutôt que d'évaluer les effets durables du présent système. On en est encore à la phase de rodage et à l'identification des paramètres d'analyse. Au Canada, lors de la mesure des effets de la réforme du camionnage extraprovincial, on ne pourra négliger d'évaluer les conséquences de l'harmonisation des politiques provinciales, comme c'est le cas au Québec, avec celles du gouvernement fédéral. Par exemple, le niveau d'investissement dans une province pour une firme ayant obtenu une licence extraprovinciale pourra être mis en relation avec son accès possible au marché intraprovincial. Il faudra procéder de la même façon concernant le niveau d'emploi.

4.3 Les correctifs au niveau québécois

Par la Loi de 1987 sur les transports routiers, le gouvernement fédéral confia aux provinces la responsabilité d'établir une cote de sécurité pour les entreprises

extraprovinciales demandant une licence selon la partie II de cette loi. Après quelques mois de mise en application, il est apparu nécessaire de mettre au point un formulaire permettant au directeur (ici le vice-président à la sécurité routière) de s'acquitter de sa tâche selon l'esprit de la loi fédérale. Ainsi, depuis le 19 septembre 1988, toute demande de licence extraprovinciale de camionnage introduite à la Commission doit être accompagnée d'une demande de cote de sécurité.

Sans aucun doute, il faudra se repencher sur la manière d'attribuer une cote aux entreprises qui transportent des matières dangereuses en considérant les préoccupations grandissantes de la population pour la qualité de leur milieu de vie. Le problème est complexe parce que la sécurité vise aussi bien les entreprises pour compte propre que celles pour compte d'autrui. En d'autres mots, ce qui est valable pour établir l'aptitude d'un transporteur public en matière de sécurité doit l'être tout autant pour le transporteur privé. Rappelons que le test d'aptitude n'a pas été conçu afin de servir de barrière économique à l'entrée dans le marché mais comme un moyen de vérifier si un transporteur connaît bien ses responsabilités et que son comportement routier passé en fait foi.

La preuve d'assurance est la deuxième pièce maîtresse du test d'aptitude. De concert avec le monde des assureurs, le Ministère analyse présentement la pertinence d'apporter des corrections au système actuel. Présentement, il n'y a pas de contrainte insurmontable; le travail consiste à faire l'inventaire des mécanismes en place pour mieux définir la

problématique. Par la suite, il faudra composer avec la bonne volonté du gouvernement fédéral si on ne veut pas créer d'inéquités entre les entreprises extraprovinciales et locales.

En ce qui concerne les montants minimums d'assurance cargo, il appert qu'il ne devrait pas y avoir de dérogation possible parce que tout contrôle deviendrait difficile. De plus, l'écart entre les deux minimums de 15 000 $ et 32 000 $ selon la masse totale est trop faible pour influencer significativement le coût de la prime et ces minimums sont véritablement trop bas dans, peut-être, 90 % des cas.

Comme on l'a vu précédemment, les discussions dans le cadre des travaux du CCATM n'ont jamais permis aux provinces de parvenir à un consensus à propos de la nomenclature de référence pour décrire les marchandises mentionnées dans un permis. Par exemple, l'Ontario était la seule province favorable à l'usage du "STCC"[1] américain. De plus, le Québec est aux prises avec le problème de référer à une nomenclature française. Il a alors conçu une liste de biens suffisamment large pour correspondre à l'esprit de la réforme de simplifier la formulation des permis et d'accorder des privilèges rentables à exploiter.

Après le 30 juin 1989, soit lorsque tous les transporteurs auront obtenu une licence ou un permis délivré selon les mêmes normes, il sera plus facile de procéder à des

---

1. "STCC", Standard Transportation Commodity Code

réajustements, s'il y a lieu, en toute équité. Pour l'instant, tout indique que le nombre de groupes de biens pourrait être réduit si la tendance se maintient pour demander le groupe 35 relatif aux marchandises générales.

La RAAQ a publié un projet de Règlement sur les heures de conduite et de travail le 18 janvier 1989. Le règlement en question est entré en vigueur le 13 avril 1989 et s'appliquera à toutes les entreprises (extraprovinciales et locales) qui utilisent des véhicules de commerce dont la masse nette est de plus de 3 000 kg. Ainsi, en vertu du Code de la sécurité routière, un conducteur ne pourra conduire plus de 13 heures ou faire 15 heures de travail à l'intérieur d'un même poste de travail sans prendre au moins 8 heures de repos consécutives. Le Règlement sur les heures de conduite et de travail contient notamment d'autres dispositions concernant la mise en application des heures de conduite, de travail et de repos, le registre des heures de conduite et de travail de même que les dérogations possibles, y compris l'exemption de tenir un registre pour le conducteur circulant à l'intérieur d'un rayon de 160 km de son terminus d'attache.

4.4 Les correctifs au niveau fédéral

Présentement, le gouvernement fédéral (gouverneur en conseil) consulte les provinces pour remplacer le Règlement sur la délivrance des licences d'entreprises de camionnage extraprovinciale et le Règlement sur les heures de service des conducteurs de véhicules automobiles. Deux nouveaux règlements devraient être adoptés pour l'été 1989:

- Dans le premier cas, le règlement accordera plus de discrétion au directeur pour l'attribution d'une cote de sécurité à une entreprise extraprovinciale. Une dérogation au minimum d'assurance cargo sera possible dans certaines situations.

- Dans le second cas, le nouveau règlement touchant les heures de conduite et de service reprendra les propositions recommandées par le CCATM à l'automne 1988 dont le passage de 10 heures de conduite à 13 heures au maximum. Le dernier règlement ne s'appliquera en réalité que dans les provinces où il n'y a pas de règle prescrite par un code de la route afin d'avoir l'unité au niveau national.

Le gouvernement fédéral consulte également les provinces pour mettre en vigueur, au cours de l'année, une politique des transports telle que prévue par l'article 8(5)(b) de la LTR. Plus précisément, cette politique énoncera des normes relatives à la notion d'intérêt public et suggérera des délais à respecter lors du traitement des demandes de licences extraprovinciales.

5. LES PERSPECTIVES

Après plus de 35 ans d'encadrement réglementaire strict, l'industrie du camionnage du Québec a certainement la maturité suffisante pour décider seule de son avenir, sans l'autorisation de l'État. Cependant, malgré leur expérience passée, certaines entreprises ne feront pas nécessairement toujours le bon choix. Mais c'est le prix à payer pour être libres.

Ceux qui investissent dans la technologie, qui opèrent avec efficacité, qui connaissent leurs coûts, qui portent attention aux besoins des expéditeurs, qui traitent avec leurs employés équitablement et qui comprennent l'importance d'un marketing agressif en sortiront gagnants, selon plusieurs dirigeants de grandes firmes canadiennes. Cette nouvelle liberté commande donc un style de gestion différent d'autrefois.

Il y a lieu d'être optimiste face à l'avenir parce que les transporteurs québécois sont dignes de confiance. D'ailleurs, c'est ce qui est ressorti le 8 juin 1988 lors de la Commission parlementaire en vue de mettre en vigueur au Québec le test d'intérêt public avec inversion du fardeau de la preuve.

Parlons maintenant du phénomène d'acquisition et de fusion d'entreprises. C'est un processus normal dans le système d'économie capitaliste lorsqu'un secteur commercial ou industriel arrive à maturité. Le camionnage n'y échappera pas; c'est d'ailleurs commencé depuis quelques années.

Les trois grands manufacturiers américains contrôlent déjà à peu près 70 % du marché de l'automobile. Ici au Québec, au cours des dernières années, la concentration dans le secteur alimentaire s'est accentuée autour de Provigo, de Métro et d'IGA. Doit-on en conclure pour autant que la concurrence n'existe plus dans ce dernier secteur? Certainement pas.

À l'image de ce qui s'est passé chez nos voisins du Sud pour le camionnage, il est probable que seules les grandes entreprises saines financièrement avant la déréglementation économique survivront sur les marchés interprovinciaux et internationaux. Qu'il suffise de mentionner les regroupements effectués par Federal Industries Ltd avec l'acquisition récente de CF Kingsway inc., par TNT Canada, par CP Trucks ou encore par le groupe Reimer avec, en 1985, l'achat d'Intercity Truck Lines (Canada) inc. Ces entreprises ont toutes un lien en commun: la majeure partie de leur revenu est tirée du trafic interprovincial et international.

Pour les entreprises québécoises de taille moyenne, il faudra songer au système "de franchises" ou de réseaux en s'associant avec d'autres entreprises de même importance relative implantées à l'extérieur. Ceci requerra moins de capitaux mais il faudra savoir négocier. L'entrepreneur québécois doit à tout prix vendre son savoir-faire aux niveaux local et régional pour en arriver à conclure ce genre de transaction.

En ce qui concerne les grandes entreprises de camionnage du Québec, certaines éprouvent des difficultés depuis quelques années déjà. Dans leur cas, la tâche ne sera pas facile pour affronter la concurrence étrangère. Cependant, des

redressements sont possibles pourvu que la rationalisation des opérations arrive à point et qu'on fasse un choix judicieux des marchés extérieurs.

La préoccupation du moment est de savoir si le secteur du camionnage peut demeurer aux mains d'hommes d'affaires québécois. C'est à souhaiter puisque le "leadership" québécois a toujours été présent dans l'industrie du camionnage, à l'exception de quelques segments. Sous le régime de la nécessité publique comme sous le présent système d'intérêt public, peu ou pas de contraintes ont empêché ou empêchent une entreprise québécoise de céder ses activités à des intérêts étrangers. Il faudra voir aussi, dans les années à venir, si des entreprises d'ici investiront ailleurs.

Dans le contexte actuel, on peut s'attendre à ce que la déréglementation serve à toutes les sauces pour masquer les vraies raisons internes entraînant des faillites. Le cas de Transport Route Canada en septembre 1988 illustre bien la situation. Par exemple, l'héritage laissé par le Canadien national d'une dette colossale rendait la viabilité de la nouvelle société très aléatoire. Au moment de la réforme du camionnage en 1987, bien d'autres entreprises au Canada et au Québec avaient un niveau d'endettement inquiétant pouvant mettre en péril leur survie dans un milieu plus concurrentiel.

On ne peut prédire ce que réserve le futur en matière de faillite dans le camionnage mais signalons que, pour l'année 1988, il y a eu une augmentation de 25 % des faillites pour le Québec (40/32), 31 % pour l'Ontario (77/59) et 22 % pour le Canada (394/322). Notons toutefois que le Québec compte

pour seulement 11 % de l'ensemble canadien des faillites d'entreprises de camionnage. À titre comparatif, relevons que toutes les faillites d'affaires enregistrées au Québec pour 1988 représentent une hausse de 14 % (3 078/2 694).

Les analyses à ce sujet devront être conduites en faisant la part des choses pour comparer la situation générale avec le secteur du camionnage. Par ailleurs, les statistiques nous montrent que les faillites sont habituellement plus nombreuses au cours des cinq premières années de vie des compagnies. Ce facteur sera à considérer dans l'évaluation de la situation après les trois ans prévus par la loi, compte tenu du lot de nouveaux transporteurs qui viendront gonfler l'offre de camionnage.

Pour terminer, à propos du camionnage au Québec, la maxime "petit poisson deviendra grand" demeurera vraie du moment que l'on veillera à la bonne croissance de l'entreprise en ne précipitant pas son développement. Puisque le camionnage n'est pas propice aux économies d'échelle, il faut se rappeler que l'augmentation de la taille d'une entreprise ne garantit pas nécessairement sa réussite.

TABLEAUX ET GRAPHIQUES

TABLEAU 1

EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS DU QUÉBEC, À DESTINATION ET EN PROVENANCE DES ÉTATS-UNIS, PAR ROUTE, POUR CERTAINS ÉTATS, EN 1984

États	Exportations		Importations	
	$	%	$	%
Connecticut	304 235 100	4,4	246 764 973	5,1
Delaware	12 660 653	0,2	41 131 169	0,8
Maine	118 157 047	1,7	124 726 949	2,6
Maryland	98 043 719	1,4	42 338 607	0,9
Massachusetts	522 707 579	7,6	309 929 225	6,4
Michigan	939 707 567	13,6	82 565 012	1,7
New Hampshire	123 987 840	1,8	48 001 763	1,0
New Jersey	407 696 114	5,9	366 419 019	7,5
New York	1 639 993 853	23,8	1 084 717 416	22,3
Ohio	213 954 111	3,1	175 860 967	3,6
Pennsylvanie	448 126 413	6,5	268 428 393	5,5
Vermont	383 272 061	5,6	227 224 761	4,7
Virginie	90 397 695	1,3	69 852 132	1,4
Virginie Ouest	32 025 544	0,5	30 605 204	0,6
Autres États	1 559 949 596	22,6	1 748 226 466	35,9
TOTAL États-Unis	6 894 914 892	100,0	4 866 792 056	100,0

Source: Statistique Canada, division du commerce international

TABLEAU 2

PRINCIPALES MARCHANDISES IMPORTÉES ET EXPORTÉES PAR LE QUÉBEC EN PROVENANCE OU À DESTINATION DES ÉTATS-UNIS, PAR CAMION, EN 1984, EN MILLIERS DE DOLLARS

Exportations		Importations	
Biens	Valeur	Biens	Valeur
58 Véhicules à moteur routiers	993 031	63 Equipement de communication	626 226
35 Papier et carton	809 403	40 Produits chimiques et produits connexes	377 775
63 Equipement de communication	667 206	58 Véhicules à moteur routiers	373 736
33 Demi-produits en bois	473 867	60 Avions	339 484
60 Avions	434 485	52 Machineries, industries spéciales	332 689
45 Métaux non ferreux	390 691	36 Ouvrages en matières textiles	255 478
01 Viande et préparations de viande	261 503	77 Machines et accessoires de bureaux	212 466
40 Produits chimiques et produits connexes	226 549	50 Machineries, industries, usage général	142 977
46 Ouvrages de base en métal	216 195	45 Métaux non ferreux	113 305
44 Produits de fer et d'acier	197 415	70 Mesur. regul., appareils de laboratoire NDA	108 604
89 Imprimés	161 137	23 Matières en bois brutes	97 039
43 Dérivés du pétrole et du charbon	146 831	46 Ouvrages de base en métal	89 820
52 Machineries, industries spéciales	138 313	35 Papier et carton	86 349
74 Meubles et accessoires	114 845	68 Eclair. élec. distr. mec. de commande	84 602
47 Produits minéraux non métal. de base	113 893	33 Demi-produits en bois	77 763
17 Boissons	105 878	97 Transactions spéciales-commerciales	76 640
77 Machines et accessoires de bureaux	98 343	09 Légumes et préparations de légumes	72 949
78 Vêtement et accessoires du vêtement	78 598	07 Fruits et préparations de fruits	72 057
70 Mesur. regul., appareils de labo. NDA	70 473	87 Médicaments et produits pharmaceutiques	56 958
50 Machineries, industries, usage général	66 236	11 Cacao, café, thé et épices	52 712
03 Poissons et animaux marins	59 182	95 Récipients et fermetures	51 839
83 Jouets, jeux, art. sport et divertissement	56 830	03 Poissons et animaux marins	51 560
49 Ouvrages divers	56 672	47 Produits minéraux non métal de base	51 015
62 Pneus et chambres à air en caoutchouc	56 132	24 Textiles et fib. conn. incl. rebuts	50 856
94 Divers produits	54 212	89 Imprimés	45 637
TOTAL	6 047 820	TOTAL	3 900 536

Source: Statistique Canada, division du commerce international

TABLEAU 3

RECETTES DE CAMIONNAGE SELON LES PRINCIPAUX PRODUITS:
MARCHÉS DE L'ONTARIO, 1984

ONTARIO		'000 $
	Québec vers Ontario	
35	Papier et carton	15 945
14	Autres aliments	11 856
58	Véhicules automobiles	11 803
42	Produits chimiques	9 493
99	Fret ordinaire ou non classé	9 429
44	Fer, acier et alliages	8 598
	Ontario vers Québec	
58	Véhicules automobiles	23 204
14	Autres aliments	15 968
42	Produits chimiques	13 581
47	Produits minéraux non métal.	13 365
44	Fer, acier et alliages	11 369
99	Fret ordinaire ou non classé	10 613

Sources: Statistique Canada. Enquête sur le transport de marchandises pour compte d'autrui (origine et destination).
Compilations du MTQ, Service de la réglementation économique.

TABLEAU 4

DEGRÉ DE RÉGLEMENTATION DU CAMIONNAGE POUR CERTAINS ÉTATS AUX ÉTATS-UNIS

<u>États non réglementés économiquement</u> . Alaska depuis 1985 . Arizona depuis 1981 . Delaware jamais été réglementé . Floride depuis 1980 . Maine depuis 1982 . New Jersey jamais été réglementé . Vermont depuis 1982 . Wisconsin depuis 1982
<u>Réglementation libérale (modèle de l'ICC ou preuve facile)</u> . Caroline du Sud (surtout pour le transport particulier) . New York (préaudience pour juger les motifs des opposants) . Georgie . Indiana . Iowa . Pennsylvanie . Maryland . Connecticut . Massachusetts . Arkansas
<u>Réglementation modérée (preuve traditionnelle mais souple d'application)</u> . Californie (peu d'opposition enregistrée) . Caroline du Nord . Illinois . Michigan . New Hampshire (sous la responsabilité du "DOT" à partir de 1989)
<u>Réglementation stricte (permis difficile à obtenir)</u> . Minnesota . Ohio . Tennessee . Texas . Virginie (sauf pour le transport particulier avec le modèle de l'ICC)

Source: Ministère des Transports du Québec, Service de la réglementation économique.

TABLEAU 5

ÉTAT DES DEMANDES DE LICENCES
OU DE PERMIS AU 30 DÉCEMBRE 1988

DEMANDES * / LOI	LTR 1987 Partie II	LTR 1987 Partie III	LOI SUR LE CAMIONNAGE	TOTAL (100 %)
1. Reçues	3 687 (50 %)	2 239 (30 %)	1 451 (20 %)	7 377
2. Soumises au test d'intérêt public	1 937 (47 %)	1 087 (26 %)	1 095 (27 %)	4 119
3. Soumises au test d'aptitude seulement	1 750 (54 %)	1 152 (35 %)	356 (11 %)	3 258
4. Référées en audience publique	2	1	-	3
5. Traitées avec licences ou permis	3 131 (52 %)	2 013 (33 %)	905 (15 %)	6 049

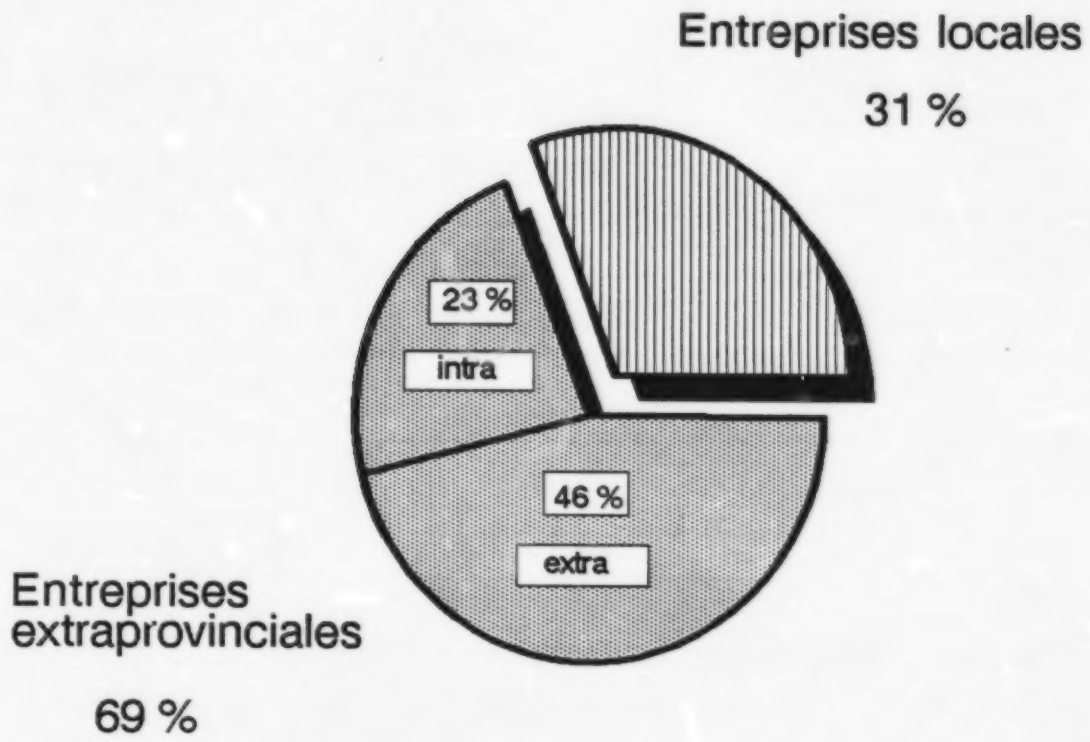
* Ne comprend pas les demandes de licence ou permis temporaire et au voyage.

Source: Statistiques de la Commission des transports du Québec (CTQ).

Graphique 1

Compétences fédérale et québécoise en matière de camionnage

(recettes d'exploitation, 1985)

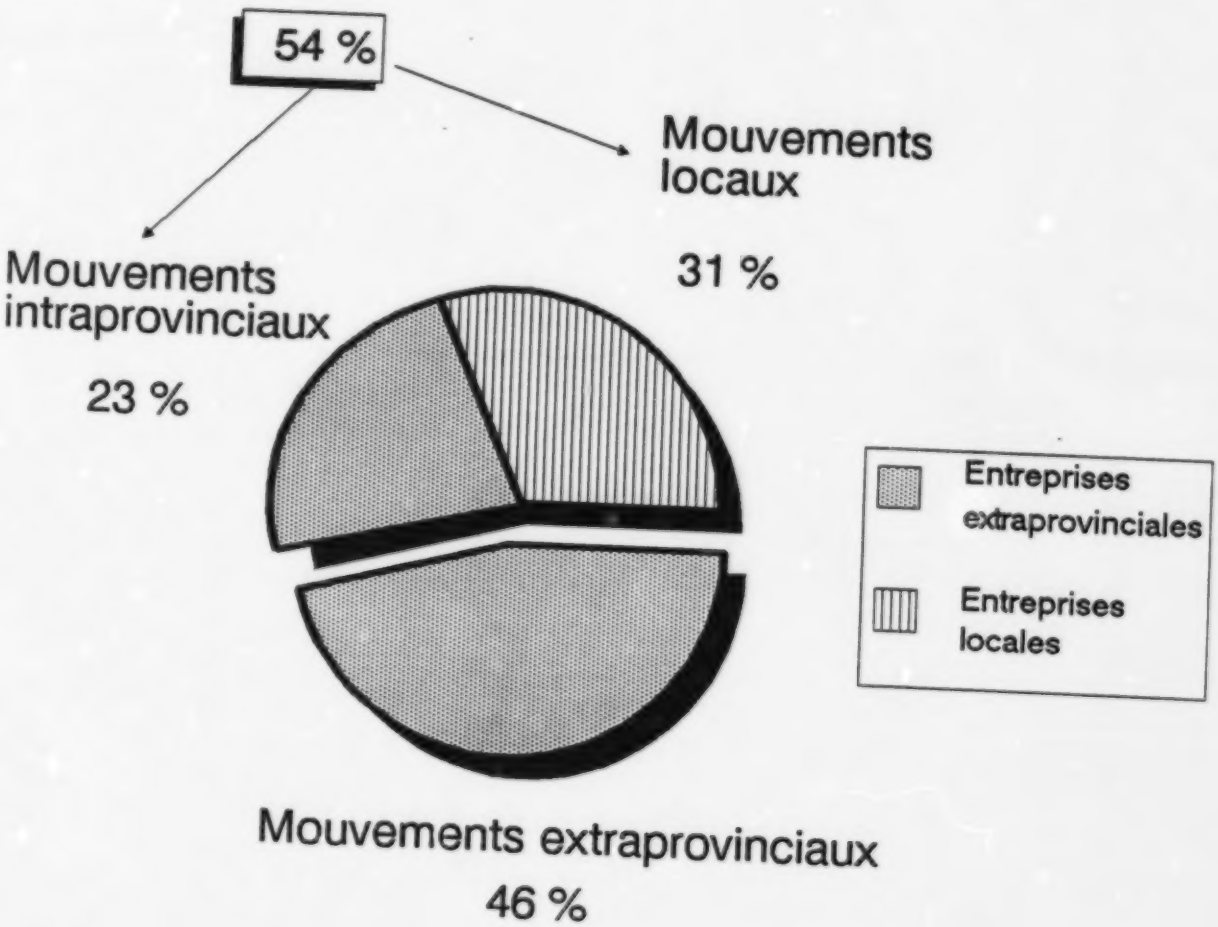


Source: Statistique Canada et Service de la réglementation économique, par Donald Fallu, 1987.

Graphique 2

Influence de la réforme législative québécoise

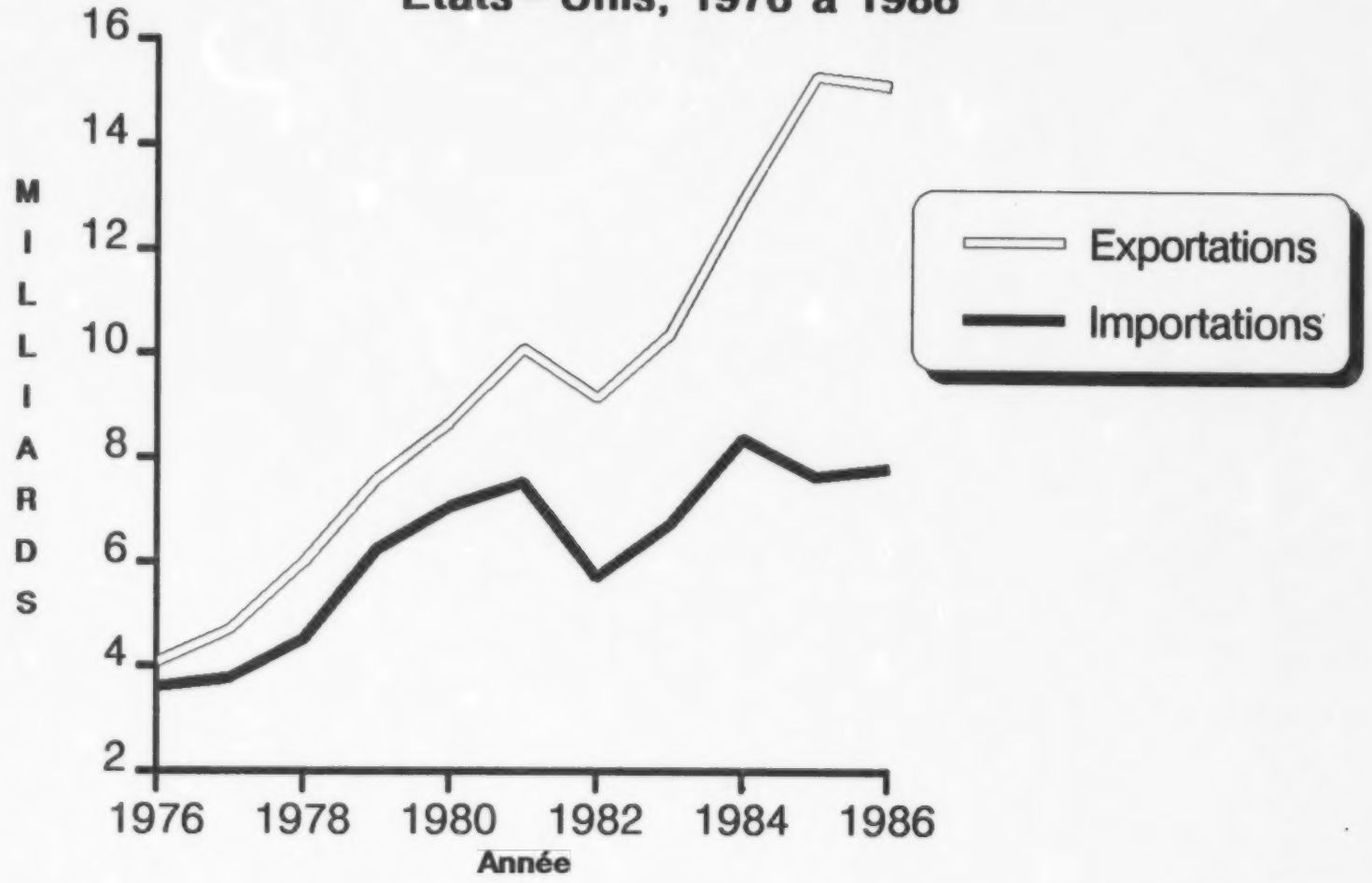
(recettes d'exploitation, 1985)



Source: Statistique Canada et Service de la réglementation économique, par Donald Fallu, 1987.

Graphique 3

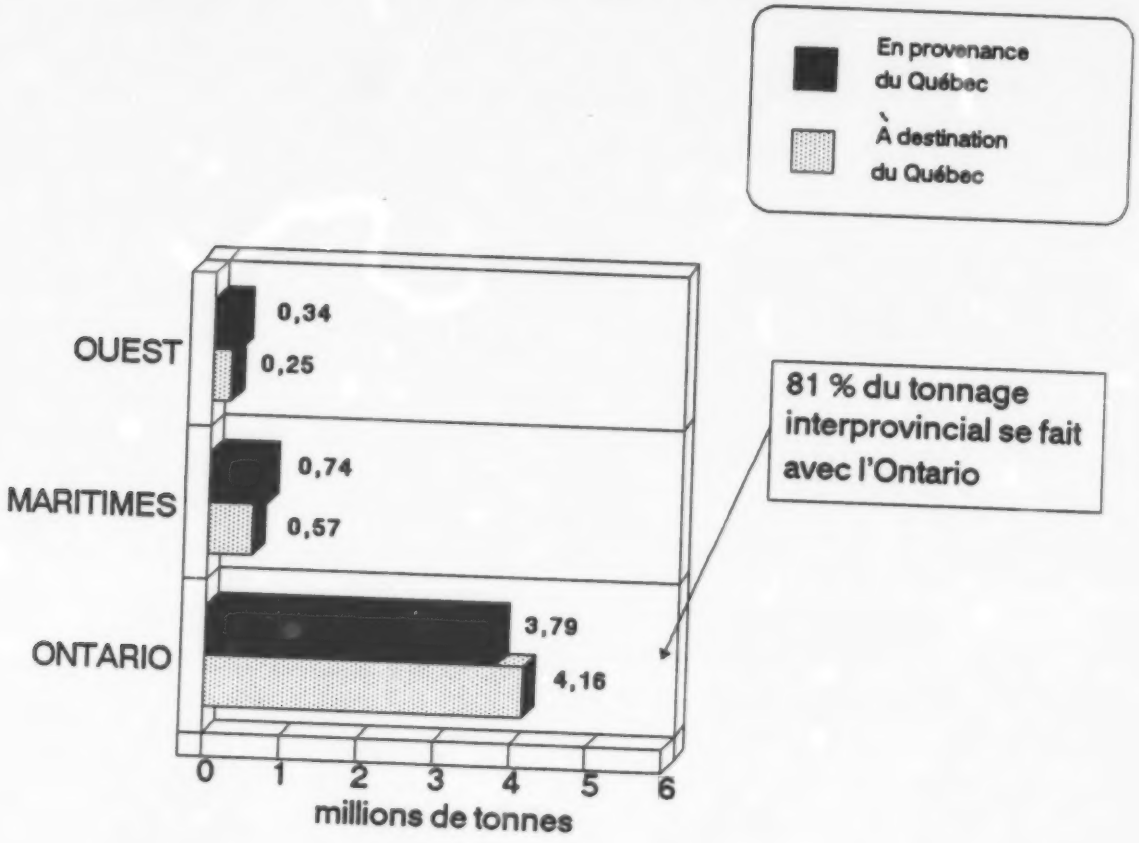
Exportations et importations totales du Québec avec les États – Unis, 1976 à 1986



Source: L'industrie québécoise du camionnage et les marchés extraprovinciaux , par Donald Fallu et Rafael Sanchez, MTQ, page 16, 1988.

Graphique 4

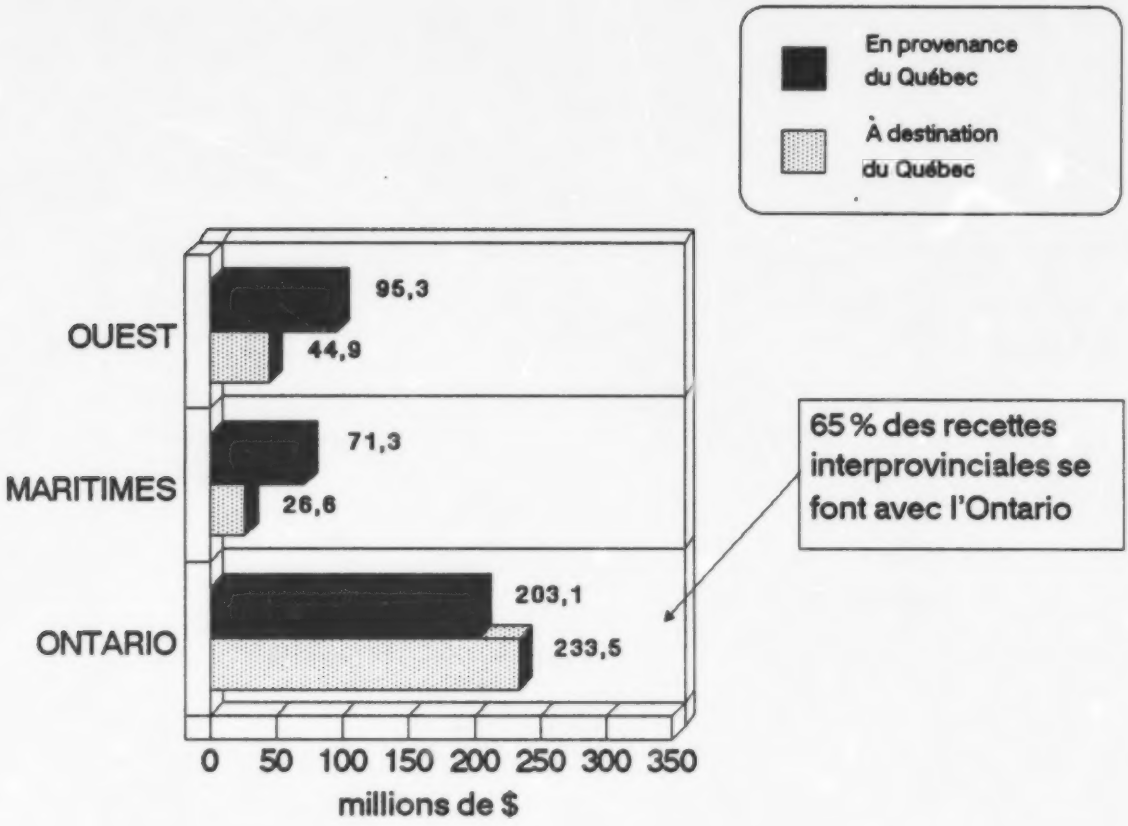
Le tonnage interprovincial
Camionnage pour compte d'autrui, 1984



Source: L'industrie québécoise du camionnage et les marchés extraprovinciaux, par Donald Fallu et Rafael Sanchez, MTQ, page 11, 1988.

Graphique 5

Les recettes interprovinciales Camionnage pour compte d'autrui, 1984

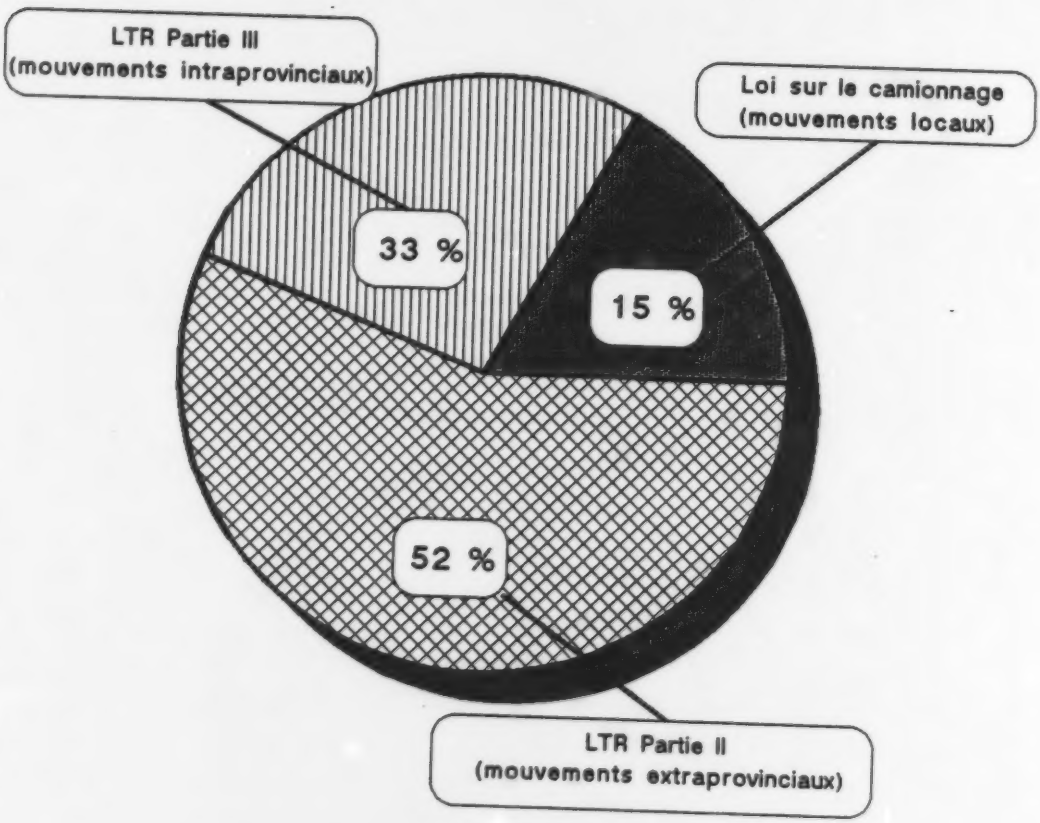


Source: L'industrie québécoise du camionnage et les marchés extraprovinciaux, par Donald Fallu et Rafael Sanchez, MTQ, page 11, 1988.

Graphique 6

Licences et permis accordés selon le mouvement

(cumulatif au 30 décembre 1988)

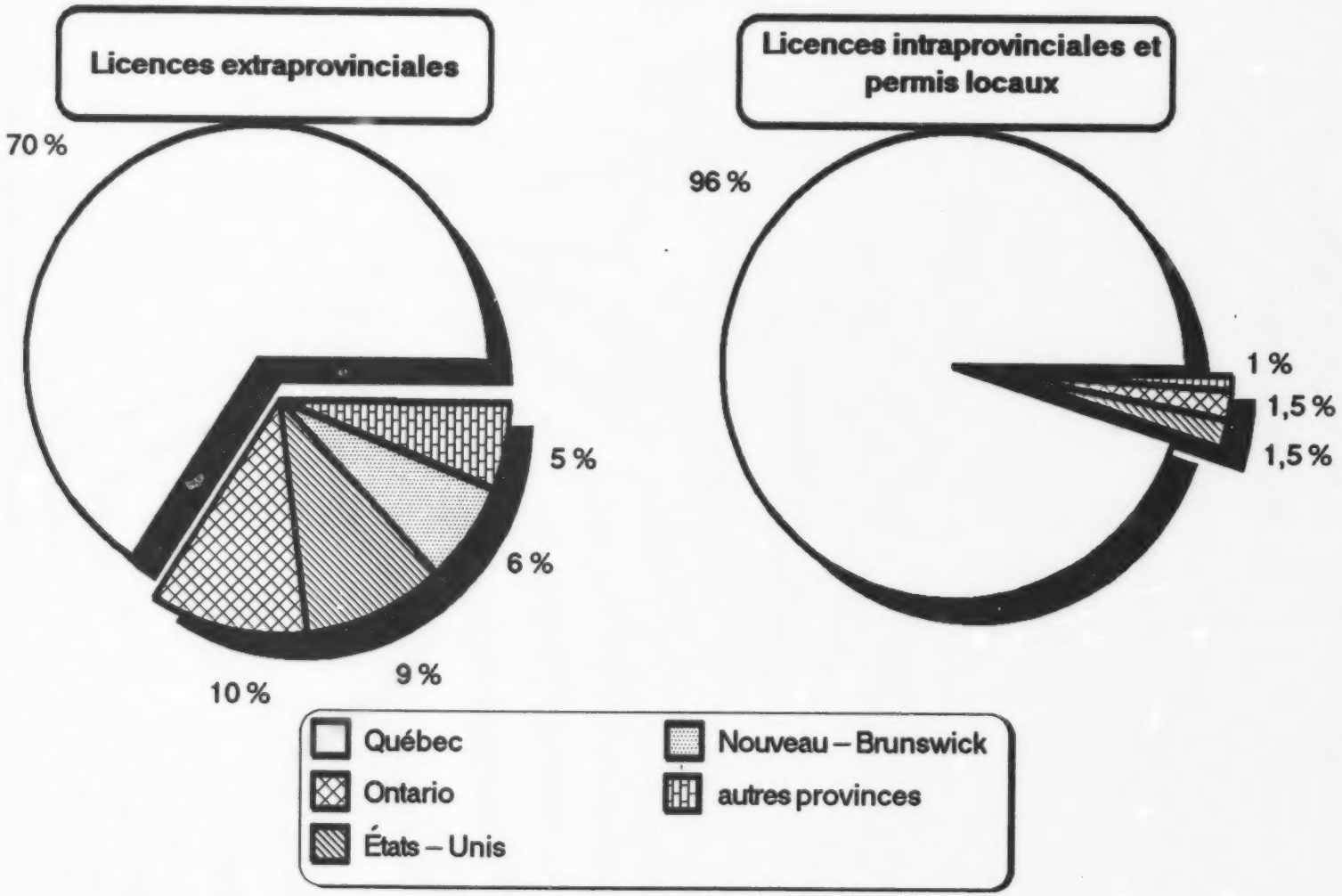


Source: Compilation MTQ, Service de la réglementation économique, par Rafael Sanchez, 1989.

Graphique 7

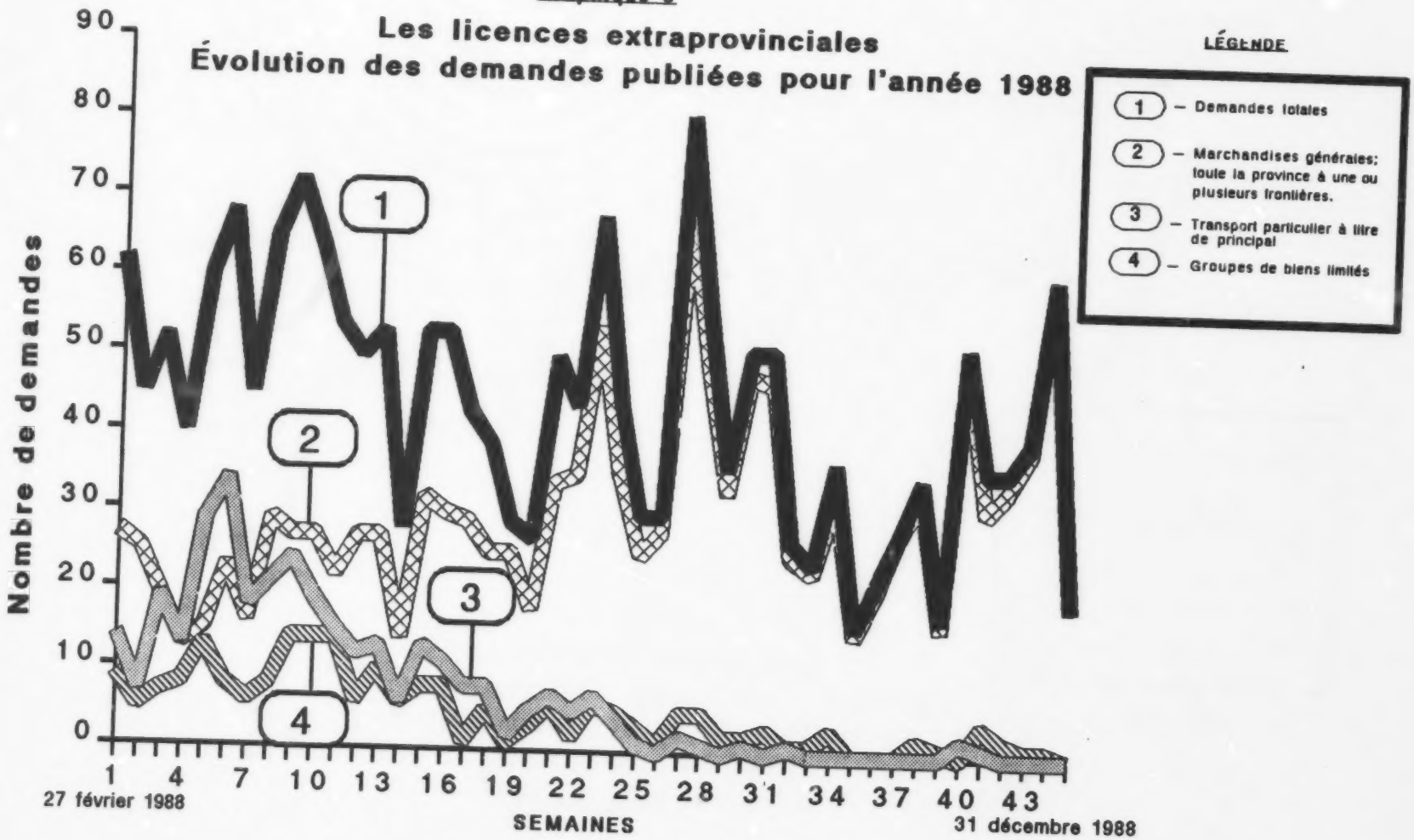
Origine des transporteurs pour les permis ou les licences accordés

(au 30 décembre 1988)



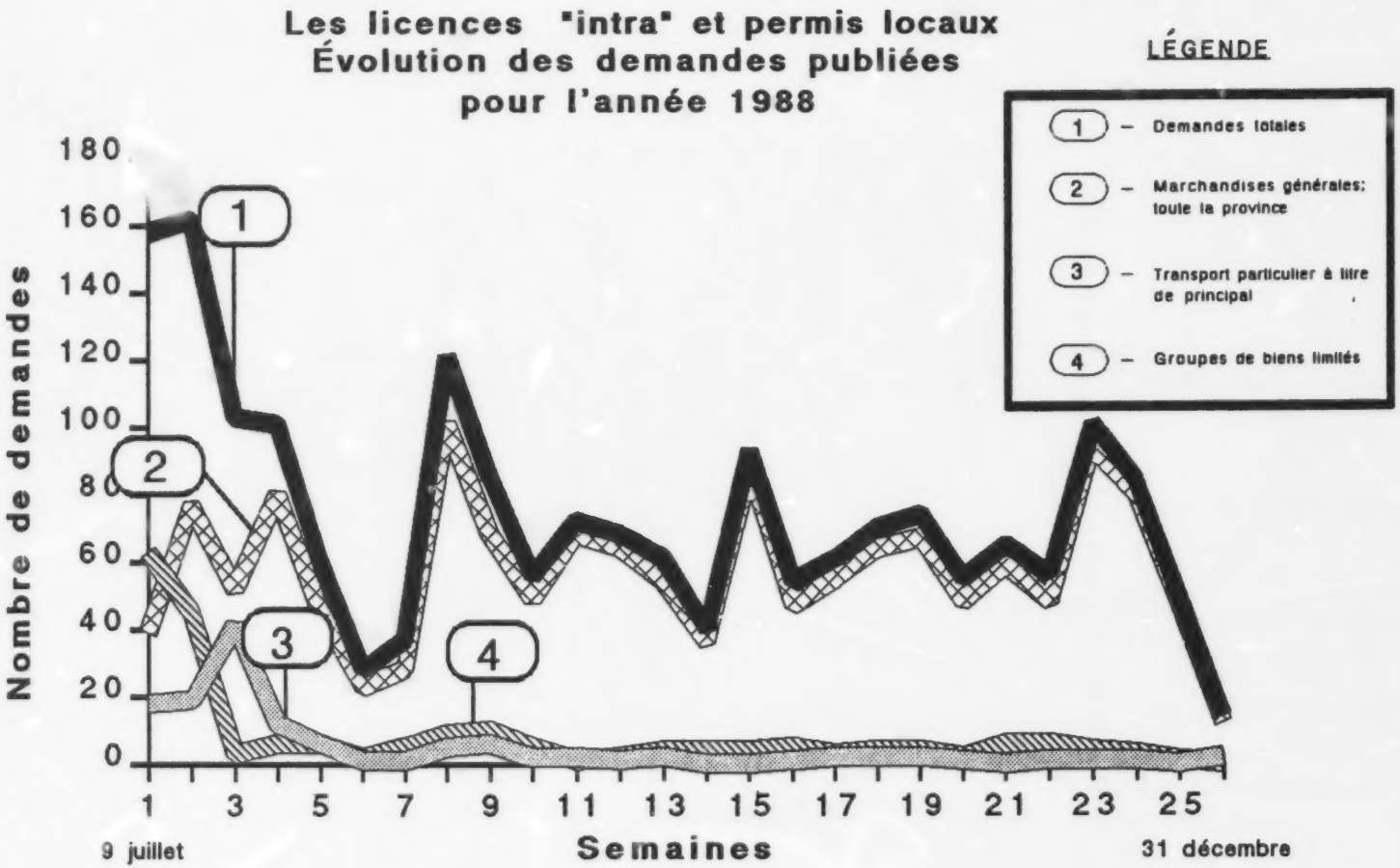
Source: Compilation MTQ, Service de la réglementation économique, par Rafael Sanchez, 1989.

Graphique 8



Source: Compilation MTQ, Service de la réglementation économique, par Rafael Sanchez, 1989.

Graphique 9



Source: Compilation MTQ, Service de la réglementation économique, par Rafael Sanchez, 1989.

BIBLIOGRAPHIE

BOIVIN, Gilles, Transport Route Canada met fin à toutes ses activités, Le Soleil, Québec, 14 septembre 1988.

BLANCHARD, Ghislain et Clavel, Lorraine, Camionnage Transfrontalier entre le Canada et les Etats-Unis, Transports Canada, Ottawa, février 1988, 205 p.

Décisions: Commission des transports du Québec

- MCG88-00254, United Parcel Service du Canada Ltée contre Purolator Courrier Ltée et al., 18 avril 1988
- QCG88-00036, Les Entreprises C. Beauchemin Inc. contre Transport Brazeau Inc. et al., 19 avril 1988
- MCG88-00656, United Parcel Service du Canada Ltée contre Purolator Courrier Ltée et al., 16 août 1988

Statistiques: Commission des transports du Québec

- Cumulatif hebdomadaire, décembre 1988
- Rapport 83A-18-S001, décembre 1988
- Rapport 83A-19-S001, décembre 1988
- Contrôle économique - Loi de 1987 sur les transports routiers, Statistiques 1988

FALLU, Donald, et SANCHEZ, Rafael, L'industrie québécoise du camionnage et les marchés extraprovinciaux: Etude de la vitalité et de la concurrence, Recherches Transport, ministère des Transports, Québec, mars 1988, 20 p.

GONTHIER, Gilles, Le camionnage pour compte d'autrui au Québec, Direction du transport routier des marchandises, ministère des Transports, Québec, septembre 1988, 69 p.

SOLÉCO CONSULTANTS INC., Recherche sur le transport routier extraprovincial dont l'origine et/ou la destination sont le Québec, ministère des Transports, Québec, août 1987, 131 p.

TAUSZ, Andrew, Federal Industries Becomes Canada's 1st Mega-Carrier, Journal of Commerce, 8 mars 1989

TAUSZ, Andrew, Canadian Mega-Carrier Grew from Deregulation, Journal of Commerce, 9 mars 1989

Gouvernement du Québec
Ministère
des Transports